



COMUNICADO 41

Diciembre 7 de 2022

SENTENCIA SU-446-22

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente T-8.664.475

CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA POSIBILIDAD DE ACUMULAR SEMANAS APORTADAS AL ISS Y A OTROS FONDOS DE PREVISIÓN SOCIAL PARA EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ BAJO EL ACUERDO 049 DE 1990.

1. Antecedentes

La señora Lucy María Caicedo Meza presentó acción de tutela en contra de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la defensa, a la vida, a la salud, al mínimo vital y móvil, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad, al debido proceso, a la seguridad social, al pago oportuno de las mesadas pensionales, al principio de favorabilidad y al acceso a la administración de justicia.

Fundamentó su solicitud indicando que se desconoció el precedente de la Corte Constitucional por la decisión del 23 de noviembre de 2016 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que fue confirmada por la sentencia SL965-2020 del 18 de marzo de 2020 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Estas providencias negaron la posibilidad de acumular semanas en el sector público cotizadas en diferentes Cajas de Previsión Social con tiempos cotizados en el ISS.

Tanto en primera como en segunda instancia se negó el amparo. Los jueces afirmaron que las providencias atacadas no eran caprichosas ni irrazonables y habían afrontado adecuadamente los argumentos planteados en el recurso de casación. Además, se enfatizó en que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había respetado su propio precedente.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional planteó el siguiente problema jurídico:

“¿La Sala de Descongestión número tres de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoció el precedente constitucional y, en consecuencia, vulneró los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad social de la accionante, al negarle la posibilidad de acumular tiempos de servicios públicos o privados con tiempos cotizados al ISS para acceder a la pensión de vejez prevista en el Acuerdo 049 de 1990?”.

Para responderlo abordó la jurisprudencia relativa a (i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, especialmente el desconocimiento del precedente; (ii) la jurisprudencia ampliamente reiterada en lo relativo a la posibilidad de acumulación de semanas; y (iii) resolvió el caso concreto

Se indicó que en la sentencia SU-769 de 2014 se concluyó que para el reconocimiento de la pensión de vejez bajo el Acuerdo 049 de 1990 (Decreto 758 de 1990) no es necesario que las cotizaciones se hayan realizado exclusivamente al ISS. Esta conclusión ha sido reiterada en múltiples ocasiones y es una línea que recientemente se reiteró en las sentencias SU-3817 de 2021 y SU-273 de 2022.

En el expediente bajo estudio se encontró que la sentencia SL965-2020 del 18 de marzo de 2020 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoció el reiterado precedente constitucional que ha avalado la posibilidad de acumular semanas en el sector público cotizadas en diferentes Cajas de Previsión Social con tiempos cotizados en el ISS. Se encontró que la Sala accionada no cumplió con las cargas de transparencia ni argumentación para apartarse del precedente de esta Corte. La primera pues la decisión cuestionada no mencionó, identificó ni refirió las sentencias de la Corte Constitucional en la materia. La segunda, puesto que la decisión atacada no cumplió con la carga de transparencia, es claro que no podía argumentar sobre un apartamiento de un precedente que no se identificó.

Sin embargo, también se identificó un cambio jurisprudencial en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia a partir de 2020 en decisiones posteriores a la sentencia atacada. Por lo anterior, considero que el mejor remedio es ordenar a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que profiera una nueva sentencia a la luz de (i) el precedente de esta corporación y (ii) la nueva línea jurisprudencial adoptada por el tribunal de casación.

3. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió (i) revocar las decisiones de instancia dentro del proceso de tutela que negaron el amparo solicitado; (ii) dejar sin efectos la sentencia SL965-2020 del 18 de marzo de 2020 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia; y (iii) ordenar a esta autoridad judicial proferir una nueva sentencia con fundamento en el precedente de esta corporación y la nueva línea de decisión adoptada por dicho tribunal.

SENTENCIA C-447-22

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente LAT-470

Norma analizada: Ley 2103 del 15 de julio de 2021 “por medio de la cual se aprueba el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007”.

LA CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 2103 DEL 15 DE JULIO DE 2021 “POR MEDIO DE LA CUAL SE APROBÓ EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL SUSCRITO EN CHILE, EL 10 DE NOVIEMBRE DE 2007”.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2103 DE 2021

(julio 15)

Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (CMISS)», hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007”.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el «CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (CMISS)», hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **CONSTITUCIONAL** el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, de Chile el 10 de noviembre de 2007.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2103 del 15 de julio de 2021 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007”.

3. Síntesis de los fundamentos

El CMISS es un instrumento jurídico regional que tiene como objetivo garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias. Para tal fin, el tratado establece un sistema de coordinación entre las distintas legislaciones nacionales en materia de seguridad social, que permite a los trabajadores disfrutar de los beneficios generados con su trabajo en los distintos países receptores.

La Sala analizó tanto el procedimiento previo a la aprobación del tratado adelantado por el Gobierno de Colombia como el trámite legislativo seguido en el Congreso de la República y concluyó que se cumplió con cada uno de los requisitos formales establecidos en la Constitución y la ley aplicables al caso analizado.

Al analizar el contenido material del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la Corte resaltó su importancia y similitud con otros tratados bilaterales sobre seguridad social declarados constitucionales, en los que el Estado colombiano se obligó a respetar los derechos en curso de adquisición de los extranjeros residentes en Colombia con el fin de permitir la armonización y totalización de los requisitos pensionales satisfechos en uno u otro Estado firmante. Además, la Corte señaló que existen varios instrumentos internacionales que guardan semejanzas con el CMISS analizado, como por ejemplo, el “Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay” analizado en la Sentencia C- 279 de 2004; el Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile” declarado exequible en la sentencia C- 291 de 2008 y el “Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España” analizado en la C-858 de 2007.

En relación con el preámbulo y la finalidad del tratado la Corte señaló que estas normas promueven la protección de los derechos a la

seguridad social y a la igualdad y contribuyen al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano relacionadas con la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, específicamente con aquellas obligaciones contenidas en el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por la Ley 516 de 1999. En dicha Ley los Estados Parte se comprometieron a desarrollar políticas de coordinación de legislación de pensiones, con la finalidad de proteger a los trabajadores migrantes y a sus familiares, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Para la Corte, en términos generales, el tratado establece diversos mecanismos de coordinación entre los distintos Estados Parte que tienen una finalidad constitucional, cual es la de garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias. En particular, el convenio regula el reconocimiento de las pensiones de vejez, invalidez o sobreviviente, a través de la totalización de los periodos cotizados en los distintos países y la transferencia de los fondos correspondientes al Estado Parte en el cual que reconocerá la prestación. Al analizar estas disposiciones, la Sala resaltó que la totalización de los periodos de cotización acreditados en distintos Estados Parte constituía una aplicación de los principios de universalidad y progresividad en materia de seguridad social, por considerar que permitían que una gran cantidad de trabajadores puedan acceder a estas prestaciones.

Además, el Convenio prevé la posibilidad de que los afiliados financien sus pensiones con el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual y en los casos en los que el saldo de capitalización individual sea insuficiente para acceder a la prestación mínima el Estado Parte proceda a la totalización de periodos cumplidos en otros Estados Parte. En relación con estas disposiciones, la Corte señaló que este esquema normativo desarrolla los principios de eficacia y favorabilidad en materia pensional.

Además, la Corte resaltó que las normas que integran el Convenio pretenden retribuir a los trabajadores de su ahorro constante, producto de años de labor, considerando las circunstancias de movilidad laboral de las personas y promoviendo la ampliación progresiva de la cobertura en seguridad social. En ese sentido, indicó que las normas que integran el tratado respetaban el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, según el cual no se pueden reconocer mesadas en cuantías que no correspondan a lo efectivamente cotizado.

SENTENCIA C-448-22
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Expediente LAT-475
Norma acusada: Ley 2145 de 2021

CORTE DECLARA LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS Y LA ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADUANEROS INTERNACIONALES, HECHO EN ESTAMBUL, REPÚBLICA DE TURQUÍA, Y LA EXEQUIBILIDAD DE LA LEY 2145 DE 2021, QUE LO APROBÓ

1. Norma objeto de control constitucional

**«LEY 2145 DE 2021
(agosto 10)**

Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio sobre Importación Temporal', hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990,

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Apruébese el 'Convenio sobre Importación Temporal' hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990".

ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944 el 'Convenio sobre Importación Temporal', hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.»

2. Decisión

Primero. Declarar **CONSTITUCIONAL** el "*Convenio sobre Importación Temporal*", hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2145 de 2021, "[p]or medio de la cual se aprueba el '*Convenio sobre Importación Temporal*', hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990".

Tercero. Disponer que se comunique esta sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional, con ponencia del magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, analizó la constitucionalidad del “*Convenio sobre importación temporal*”, hecho en Estambul, el 26 de junio de 1990 y la de su ley aprobatoria: la Ley 2145 de 2021.

El control realizado fue integral, en tanto se estudió, desde la perspectiva formal y material, si el Convenio y su ley aprobatoria se ajustan a la Constitución.

En lo relativo al control de constitucionalidad de los requisitos formales, se examinó el trámite que se surtió en la fase previa gubernamental, en el Congreso de la República y en la sanción presidencial.

Luego de los análisis de rigor, se concluyó que no existe ningún vicio en el proceso de formación de las normas examinadas. En especial, advirtió: (i) que si bien el Convenio no fue suscrito por Colombia, es notoria la voluntad que tiene el Estado de adherirse a él; (ii) que no era necesario someter la ley aprobatoria del Convenio a una consulta previa, dado que aquel no afectaba de manera directa y especial a las comunidades étnicas y, además, había sido dispuesto para la generalidad de los colombianos; y, finalmente, (iii) que el Presidente de la República impartió la aprobación ejecutiva del Convenio y lo sometió a consideración del Congreso de la República.

Sobre el trámite en el Congreso de la ley aprobatoria del instrumento, la Corte señaló que: (i) el proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, (ii) en cada una de sus etapas fue debidamente publicado, anunciado, discutido y votado; (iii) el lapso entre los debates se acató, (iv) el proyecto se tramitó sin que se superaran dos legislaturas, y (v) se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.

A su turno, se encontró que la Ley 2145 de 2021 fue debidamente sancionada y remitida a esta Corporación para su respectivo estudio. Finalmente, se advirtió que en este caso en principio no sería preciso analizar el impacto fiscal de la medida, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, dado que de conformidad con lo resuelto en la sentencia C-322-22, el precedente contenido en la Sentencia C-170 de 2021 no era aplicable al asunto bajo examen.

En lo relativo al control de constitucionalidad sobre el contenido de *Convenio sobre Importación Temporal* y de la Ley 2145 de 2021, se constató que ambos son compatibles con la Constitución Política.

En efecto, tras el escrutinio de rigor, se advirtió que el objetivo del *Convenio sobre Importación Temporal*, así como sus disposiciones normativas, contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas y a la integración económica, sobre la base de los principios de equidad y reciprocidad (artículos 226 y 227 superiores). Así mismo, se encontró que los preceptos objeto de juzgamiento concuerdan con el mandato constitucional que propende por la racionalización de los procedimientos administrativos (artículo 209 superior) y, por esa vía, por la reducción de los costos de transacción en las operaciones económicas y comerciales. A la par, la Corte identificó que el *Convenio sobre Importación Temporal* no lesiona ningún valor o principio constitucional y que sus reglas operativas, por lo demás, respetan las garantías al debido proceso (artículo 29 superior).

Este juicio también se hizo extensivo a los Anexos del Convenio. En lo que refiere al Anexo A, la Corte encontró que éste hace operativos los contenidos del Convenio, establece reglas de procedimiento que racionalizan el proceso administrativo aduanero y dispone reglas de regularización de los títulos de importación temporal que, en abstracto, respetan el debido proceso y no contrarían los intereses de las partes contratantes. Por lo que toca a los Anexos B, C, D y E, la Sala concluyó que estos, de suyo, no vulneran la Constitución Política, pues permiten que los propósitos del Convenio (juzgados como constitucionales) se apliquen a mercancías y sectores económicos de diversa índole.

Por otra parte, se concluyó que los contenidos normativos de la Ley 2145 de 2022 también se ajustan a la Constitución Política. En concreto, respetan la facultad del Congreso de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional (artículo 150.16 superior), y la regla de derecho internacional público según la cual los instrumentos internacionales rigen desde el momento en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo.

SENTENCIA C-449-22

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-14796

Norma acusada: Ley 2195 de 2022 (artículo 37 parcial)

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-438 DE 2022, MEDIANTE LA CUAL DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 2195 DE 2022

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2195 DE 2022
(enero 18)

Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

(...)

Artículo 37. *Responsabilidad fiscal de las personas que ocasionen daños al Estado.* Los particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio público y que, **sin ser gestores fiscales**, con su acción dolosa o gravemente culposa ocasionen daños a los bienes públicos inmuebles o muebles, serán objeto de responsabilidad fiscal en los términos del artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y demás normas que desarrollan la materia.

Para estos efectos, una vez se abra la correspondiente noticia criminal, la Fiscalía General de la Nación remitirá copia e informará lo correspondiente al órgano de control fiscal competente y a la Procuraduría General de la Nación".

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-438 de 2022, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional examinó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la expresión "sin ser gestores fiscales", prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, "por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones". En criterio de los demandantes, dicha expresión normativa vulneraba los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política.

Como cuestión previa, la Sala Plena analizó si se configuraba cosa juzgada constitucional respecto del contenido normativo demandado, en relación con lo dispuesto en la sentencia C-438 de 2022. Al respecto,

concluyó que el fenómeno de la cosa juzgada absoluta se configuró en relación con la expresión “*sin ser gestores fiscales*” y, en general, con todo el contenido del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022. Esto, por cuanto la expresión normativa demandada en el caso *sub examine* formaba parte de este artículo, que fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-438 de 2022.

Por tanto, la Corte decidió, en el presente caso, estarse a lo resuelto en la referida sentencia C-438 de 2022.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia